

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE VERSAILLES**

sp

**N° 23006954**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

M. A

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. B

Juge des référés

---

Le juge des référés

Ordonnance du 25 septembre 2023

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 25 août 2023, M A., représenté par Mes Glaser et Ruocco-Nardo, demande au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 juillet 2023 par lequel la Première ministre a prononcé à son encontre une sanction disciplinaire d'exclusion temporaire de fonctions de deux ans, assortie d'un sursis de six mois, à compter du 20 juillet 2023 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est satisfaite, dès lors que la décision litigieuse bouleverse durablement et substantiellement ses conditions d'existence, en le privant immédiatement de toute rémunération et le contraignant à quitter son logement concédé pour nécessité absolue de service ;

- il existe plusieurs moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse :

- la décision est entachée de vices substantiels l'ayant privé d'une garantie et ayant influé sur le sens de la décision, tenant à l'incompétence de Mme C. pour établir le rapport du 2 mai 2023 et à l'irrégularité de la procédure suivie devant la commission administrative paritaire qui s'est tenue le 9 juin 2023 en méconnaissance du principe d'impartialité du fait de l'intervention de MM. D. et E. désignés comme experts par le ministre de la culture ; elle est insuffisamment motivée, en méconnaissance de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, et entachée d'un défaut d'examen réel du dossier ;

- la décision est entachée de plusieurs erreurs de droit et de qualification juridique des faits, retenant l'existence d'un comportement fautif tiré de l'organisation de visites et la tenue de conférences en méconnaissance des articles L. 121-1, L. 121-3 et L. 123-1 du code général de la

fonction publique ; les visites conférences dans l'enceinte de l'établissement et les conférences hors de l'Ile de France relèvent des œuvres de l'esprit au sens de l'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle, qui ne relèvent pas d'un cumul d'activité soumis à déclaration ; il ne s'est pas fait rembourser les frais pour assurer ses conférences ; les visites ont généré un mécénat important ; la décision méconnaît sa liberté d'expression et l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; la tenue de ses conférences et visites ne l'a pas soustrait à ses obligations professionnelles et le statut des conservateurs du patrimoine implique de mettre en valeur et faire connaître le patrimoine ; la qualité de son travail n'a pas été remise en cause ;

- la sanction de l'exclusion temporaire de deux ans est disproportionnée au regard des faits reprochés ; l'absence d'autorisation de cumul et la rémunération de ces activités ne suffisent pas à justifier la sanction ; le préjudice financier de l'établissement n'est pas significatif et les visites assurées par M. A. ne correspondaient pas à une offre existante ; les visites ont généré un mécénat important ; il assure une visibilité au château de Versailles par ses ouvrages ; la quotité horaire de ces activités est minime au regard de son investissement professionnel ; le nombre de visites jugé problématique n'est pas excessif sur la période en cause ; le montant des rémunérations perçues pour les visites et conférences est peu important ; s'agissant des jours de congés non pris indemnisés, il n'est pas justifié qu'il n'a pas rempli son service de conservateur général et de directeur du centre de recherche ; il ignorait les règles applicables en matière de cumul, cette ignorance étant entretenue par le flou et l'absence de cadre réglementaire au sein de l'établissement public ; son comportement a toujours été irréprochable et il n'a jamais été sanctionné ; l'administration n'aurait pas prononcé la sanction contestée pour la seule tenue des conférences visites.

Par un mémoire enregistré le 13 septembre 2023, la ministre de la culture conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'il n'y a pas de doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le décret 2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles ;
- le décret 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives partitaires ;
- le décret n° 84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'Etat ;
- le décret n°2013-788 du 28 août 2013 portant statut particulier des conservateurs du patrimoine ;
- la circulaire n°2007/007 du ministre de la culture du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. B., vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique du 14 septembre 2023 tenue en présence de Mme F., greffière d'audience, M. B. a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Glaser, représentant M. A., qui précise que la condition d'urgence est remplie, l'exclusion temporaire de fonctions créant un bouleversement, en particulier en cas de privation de logement ; La condition du doute sérieux est remplie ; l'autorité qui a établi le rapport fondant les poursuites est incompétente ; la présidente de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles s'est maintenue dans des conditions irrégulières et l'intérim ne peut pas être temporaire ; la commission administrative paritaire s'est tenue dans des conditions irrégulières ; MM. E. et D. ont été convoqués en tant qu'experts alors qu'ils sont les autorités de poursuite et ils ont assisté à la totalité de la séance de la commission ; ils ont pesé pour obtenir la sanction la plus sévère et ont influencé la décision de la commission en se réunissant à huis clos avec les représentants de l'administration ; la tenue de conférences en province ne lui est pas opposable, s'agissant d'œuvres de l'esprit, et elle ne nécessitait ni autorisation de cumul ni ordre de mission ; il n'a sollicité le remboursement d'aucun frais de mission ; le nombre retenu représente une ou deux conférences par mois et il ne lui a pas été reproché par ailleurs de ne pas atteindre ses objectifs ; son engagement fort pour le château de Versailles a été relevé dans ses évaluations ; le même raisonnement doit être retenu s'agissant des visites du château, qui s'apparentent à des conférences *in situ* ; la sanction est disproportionnée et devra être annulée si un seul des deux motifs est écarté ; s'il n'a pas demandé d'autorisation, il n'a pas dissimulé ses activités et a déclaré ses visites au service des relations publiques et des événements ; la rémunération tirée des visites n'est pas substantielle ; les visites ont bénéficié à des étudiants et sociétés d'amis du château, qu'il a contribué à faire connaître ; ces visites ont permis de développer le mécénat ; la plainte pénale a pour seul objet de faire pression sur le juge administratif ; le ministre de la culture ne conteste pas que MM. E. et D. sont restés seuls avec les représentants de l'administration ; cette démarche avait pour but d'influencer le sens de la décision et la circonstance que la commission n'a pas rendu d'avis est sans incidence sur l'irrégularité en résultant ; la procédure disciplinaire a permis d'établir qu'il n'y avait pas eu de versements en espèces pour les visites guidées ; les conférences en province qui lui sont reprochées sont annexées aux comptes-rendus d'évaluation professionnelle (CREP) ; qu'il n'avertissait de ses déplacements que son entourage proche ; qu'il n'avait pas d'emploi posté, travaillait à domicile et restait joignable par téléphone pendant ses déplacements ; son activité était connue et que la réaction de l'établissement est tardive ;

- les observations de M. G., sous-directeur des affaires juridiques, pour le ministre de la culture, qui précise que la condition d'urgence n'est pas satisfaite ; M. A. n'est pas dépourvu de ressources car il a déjà un programme de conférences pour 2023-2024 ; l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles n'ayant pas de pouvoir disciplinaire, la compétence du signataire du rapport est sans incidence sur la légalité ; Mme C. a été régulièrement nommée pour assurer l'intérim six mois après la fin de son mandat ; la participation aux débats de la commission administrative paritaire de MM. E. et D. en tant qu'experts s'est limitée à apporter des précisions utiles ; ils ne sont pas restés avec les représentants de l'administration pendant le délibéré et, en tout état de cause, la commission n'est pas parvenue à rendre un avis sur une sanction ; la décision du 6 juillet 2023 est suffisamment motivée ; la matérialité des faits reprochés n'est pas contestée ; les visites du

château ont été assurées contre rémunération en chèque ou espèces et leur gratuité a privé l'établissement de ressources ; il a perçu une triple rémunération, au regard de son traitement, des sommes perçues pour les visites et des indemnités de jours de congés non pris ; les conférences en province ont été assurées sans autorisation et pendant les heures de travail, sans prise de congés ; la possibilité de créer librement des œuvres de l'esprit ne peut s'appliquer qu'en dehors des heures de travail ; le caractère original de l'œuvre consistant à assurer des visites guidées n'est pas justifié ; le mécénat retiré de ces visites doit être relativisé au regard du montant total des dons, de l'ordre de 170 millions d'euros ; une sanction du 3<sup>ème</sup> groupe n'est pas disproportionnée au regard des faits qui lui sont reprochés ; son statut de cadre de catégorie A+ lui impose des obligations particulières qu'il a méconnues ; l'établissement, auquel l'intégralité des visites n'a pas été déclarée, ne pouvait pas savoir que les visites assurées par M. A. étaient rémunérées ;

- et les observations de M. A. qui indique qu'il n'a pas encore le statut d'auto-entrepreneur ; les conférences planifiées en 2023-2024 le sont depuis longtemps ; les sommes perçues au titre de ses visites guidées et des conférences qu'il a assurées, qui correspondent s'agissant des dernières à une indemnisation de ses frais, ont été déclarées au titre de ses droits d'auteur ; il n'a pas déposé de jours de congés pour couvrir ses conférences ; il n'a pas contesté l'arrêté de suspension du 20 mars 2023 car il pensait que ce différend se réglerait moins brutalement ; que ses visites étaient déclarées auprès du service des manifestations extérieures et que le planning de ce dernier était diffusé aux membres du comité de direction.

La parole a été donnée en dernier lieu à la défense, qui s'en est remis à ses précédents propos.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience à 15h41.

Une note en délibéré, présentée par la ministre de la culture a été enregistrée le 15 septembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. M. A., conservateur général du patrimoine, est affecté à l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles depuis 2005. Par un arrêté du 20 mars 2023, M. A. a été suspendu de ses fonctions, dans la limite de quatre mois maximum avec maintien de son traitement indiciaire, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement. Par un arrêté du 6 juillet 2023, la Première ministre a prononcé à l'encontre de M. A. la sanction de l'exclusion temporaire de deux ans, assortie d'un sursis de six mois. M. A. demande au juge des référés la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Sur les conclusions aux fins de suspension :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

En ce qui concerne l'urgence :

3. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi de conclusions tendant à la suspension d'un acte administratif, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

4. La sanction de l'exclusion temporaire de fonctions d'une durée de deux ans, assortie d'un sursis de six mois, dont M. A. demande la suspension, a pour effet de priver l'intéressé de sa principale source de revenus et d'entraîner un bouleversement de ses conditions d'existence et de sa situation professionnelle. La condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit donc être regardée comme remplie.

En ce qui concerne le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

5. Aux termes de l'article L. 121-1 du code général de la fonction publique : « *L'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité.* ». Aux termes de l'article L. 121-3 du même code : « *L'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées.* ».

6. La Première ministre a infligé à M. A. la sanction de l'exclusion temporaire de deux ans, assortie d'un sursis de six mois, sur le fondement des dispositions précitées, au motif notamment que M. A. a donné en 2022 et au début de l'année 2023 des conférences en dehors de l'Ile de France, seule région pour laquelle lui avait été délivré le 3 janvier 2022 un ordre de mission permanent pour ses déplacements, sans bénéficier d'une autorisation de cumul d'activités, sans en informer sa hiérarchie et pour l'essentiel sans poser de jours de congé aux dates concernées. Elle a relevé également que M. A. a assuré de nombreuses visites privées du château de Versailles, qui n'ont donné lieu au versement d'aucun droit d'entrée par les bénéficiaires, en méconnaissance de la politique tarifaire arrêtée par l'établissement. Elle a relevé ensuite que M. A. a perçu des sommes d'argent en contrepartie de ces visites, facilitées par le large accès aux dépendances du château, que lui permettaient ses fonctions. Il ressort toutefois des pièces du dossier que M. A. n'a jamais fait l'objet de sanction et a toujours reçu des appréciations élogieuses de sa hiérarchie sur la qualité de son travail. S'il est reproché à M. A. d'avoir organisé des conférences au détriment de son obligation de consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées, il ne lui a jamais été reproché de ne pas avoir atteint ses objectifs. La liste des conférences qu'il a données de 2017 à 2021 était annexée à chacun de ses comptes-rendus de l'entretien professionnel et cette activité était manifestement valorisée au regard de la mission de diffusion des connaissances confiée aux conservateurs du

patrimoine. S'agissant des visites privées, ce n'est pas leur principe mais leur nombre et leurs modalités qui ont été reprochés à M. A.. Il ressort pourtant des pièces du dossier que M. A. a porté à la connaissance du service des relations publiques du château les visites qu'il comptait organiser et c'est grâce aux fichiers de ce service que l'établissement a pu dresser la liste des visites privées qu'il a assurées de 2017 à 2022. L'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles a par ailleurs retenu qu'environ un tiers d'entre elles étaient éligibles à la gratuité eu égard au public bénéficiaire. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que M. A. aurait tenté de dissimuler la perception de sommes d'argent à l'occasion de ces visites guidées, l'existence de ces versements ayant notamment été établie par les factures qu'il avait dressées. Au regard de ces circonstances et en l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que la sanction infligée à M. A. est disproportionnée est de nature à faire naître un doute sérieux quant à sa légalité. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés, que M. A. est fondé à demander la suspension de l'exécution de la décision du 6 juillet 2023 prononçant son exclusion temporaire de fonctions de deux ans, assortie d'un sursis de six mois.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État, partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### O R D O N N E:

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de la décision du 6 juillet 2023 prononçant l'exclusion temporaire de fonctions de M. A. pour une durée de deux ans, assortie d'un sursis de six mois, est suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision.

Article 2 : L'État versera à M. A. la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. A. et à la Première ministre. Copie en sera adressée à la ministre de la culture.

Fait à Versailles, le 25 septembre 2023.

Le juge des référés,

La greffière,

M. B.

Mme. F.

La République mande et ordonne à la ministre de la culture, en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.